

SIDNEY GUERRA • SÉRGIO GUERRA



CURSO DE DIREITO AMBIENTAL

2ª EDIÇÃO

SÃO PAULO
EDITORA ATLAS S.A. – 2014

© 2013 by Editora Atlas S.A.

A primeira edição desta obra foi publicada
pela Editora Fórum, 2009; 2. ed. 2014



Capa: Nilton Masoni
Composição: Luciano Assis

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Guerra, Sidney
Curso de direito ambiental / Sidney Guerra, Sérgio Guerra.
– 2. ed. – São Paulo : Atlas, 2014.

Bibliografia.
ISBN 978-85-224-8851-3
ISBN 978-85-224-8852-0 (PDF)

1. Direito ambiental 2. Direito ambiental – Brasil
I. Guerra, Sérgio II. Título.

14-00865
CDU-34.502.7 (81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito ambiental 34.502.7 (81)

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total
ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos
direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994,
de 14 de dezembro de 2004.

Impresso no Brasil/Printed in Brazil



Editora Atlas S.A.
Rua Conselheiro Nébias, 1384
Campos Elísios
01203 904 São Paulo SP
011 3357 9144
atlas.com.br

PREFÁCIO DA 1ª EDIÇÃO XVII**OS AUTORES XXIII**

SIDNEY GUERRA XXIV

SÉRGIO GUERRA XXXIV

REGISTRO DOS AUTORES XL

I CRISE AMBIENTAL NA SOCIEDADE DE RISCO 1

1 CONSIDERAÇÕES GERAIS 2

2 A CRISE ECOLÓGICA 4

2.1 Desertificação e perda da biodiversidade 7

2.2 Quantidade e qualidade da água 10

2.3 Aquecimento global, efeito estufa e chuva ácida 11

3 SOCIEDADE DE RISCO 13

4 O RISCO AMBIENTAL 19

II A EMERGÊNCIA DO DIREITO AMBIENTAL: A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE 27

1 CONSIDERAÇÕES GERAIS 28

2 A NORMATIVA INTERNACIONAL AMBIENTAL: NECESSIDADE PREMENTE 29

3 A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO DE 1972: O DIVISOR DE ÁGUAS 33

4 A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO DE 1992: ESPERANÇA DE DIAS MELHORES 35

5 A CONFERÊNCIA DE JOANESBURGO DE 2002: A CONSOLIDAÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL AMBIENTAL 41

6 A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO DE 2012 44

III A TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE 47

1 CONSIDERAÇÕES GERAIS 48

2 CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS 51

3 CONSTITUIÇÃO: SISTEMA DE REGRAS, PRINCÍPIOS E VALORES 53

3.1 Critérios de distinção entre princípios e regras 54

3.2 Regras 57

3.3 Princípios 59

3.3.1 Ação dos princípios 64

3.4	Valores	64
3.5	Tipologia de princípios e regras	68
3.5.1	Tipologia de princípios	68
3.5.2	Tipologia de regras	70
4	A NORMA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL	71
5	A CLÁUSULA DE ABERTURA E O RECONHECIMENTO DO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL	81
IV	O DIREITO AMBIENTAL: ASPECTOS GERAIS	87
1	CONCEITO DE MEIO AMBIENTE	88
2	OBJETO	90
3	EVOLUÇÃO, AUTONOMIA, CORRELAÇÃO COM OUTRAS DISCIPLINAS	91
4	CLASSIFICAÇÃO DO MEIO AMBIENTE	93
4.1	Meio ambiente natural	93
4.2	Meio ambiente artificial	94
4.3	Meio ambiente cultural	97
4.4	Meio ambiente do trabalho	101
V	PRINCIPIOLOGIA EM MATÉRIA AMBIENTAL	109
1	CONSIDERAÇÕES GERAIS	110
2	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	110
3	POLUIDOR PAGADOR	116
4	PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO	121
5	PARTICIPAÇÃO	123
6	UBIQUIDADE	129
7	DEMOCRÁTICO	129
8	DO LIMITE	132
9	COOPERAÇÃO ENTRE OS POVOS E SOLIDARIEDADE	134
VI	A POLÍTICA E O SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	135
1	A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (OBJETO, OBJETIVOS, PRINCÍPIOS, DIRETRIZES)	136
2	O SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - SISNAMA	138
2.1	O Conama	140

- 2.2 O Ministério do Meio Ambiente 141
- 2.3 O Ibama 142
- 2.4 Órgãos setoriais 143
- 2.5 Os órgãos seccionais 143
- 2.6 Os órgãos locais 143

VII COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL 145

- 1 CONSIDERAÇÕES GERAIS 146
- 2 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS 151
 - 2.1 A competência comum 154
 - 2.2 A competência privativa 157
 - 2.3 A competência concorrente 158
 - 2.4 A competência supletiva 160
- 3 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA E O PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE 161
 - 3.1 O predominante interesse nacional 162
 - 3.2 O predominante interesse regional 164
 - 3.3 O predominante interesse local 165
- 4 A COMPETÊNCIA DA UNIÃO 166
- 5 A COMPETÊNCIA DOS ESTADOS 169
- 6 A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS 170
- 7 LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011 172
- 8 OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DOS ENTES FEDERATIVOS NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA COMUM PARA A INTERVENÇÃO E PROTEÇÃO AMBIENTAL 175
 - 8.1 Proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente 176
 - 8.2 Garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais 180
 - 8.3 Harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente 183
 - 8.4 Garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais 184
 - 8.5 Instrumentos de cooperação institucional 191
 - 8.5.1 Consórcios públicos 192

- 8.5.1.1 *Consórcios versus regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões* 198
- 8.5.1.2 *A instituição de regiões metropolitanas pelo Estado para a execução de funções públicas de interesse comum* 198
- 8.5.1.3 *Lei Complementar nº 14/73: o disciplinamento legal dos serviços comuns de interesse metropolitano* 203
- 8.5.1.4 *Algumas reflexões finais sobre as Regiões Metropolitanas* 205
- 8.5.2 *Convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público* 206
- 8.5.3 *Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal* 210
- 8.5.4 *Delegação de atribuições e execução de ações administrativas de um ente federativo a outro* 210

VIII REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL 213

- 1 **CONSIDERAÇÕES GERAIS** 214
- 2 **A REGULAMENTAÇÃO DE LEI POR OUTROS ÓRGÃOS EM COTEJO COM O DISPOSTO NO ARTIGO 84, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988** 220
- 3 **DO NÃO ACOLHIMENTO DA ATUAÇÃO DO CONAMA SOB A TESE CONTEMPORÂNEA ACERCA DA DESLEGALIZAÇÃO DE MATÉRIAS DO LEGISLATIVO PARA O EXECUTIVO** 238
- 4 **A INSEGURANÇA JURÍDICA NAS SUCESSIVAS RESOLUÇÕES DO CONAMA PRETENDENDO "REGULAMENTAR" A MESMA MATÉRIA** 241
- 5 **CONCLUSÕES** 244

IX RESPONSABILIDADE EM MATÉRIA AMBIENTAL 245

- 1 **CONSIDERAÇÕES GERAIS** 246
- 2 **A RESPONSABILIDADE CIVIL EM MATÉRIA AMBIENTAL** 246
- 3 **ASPECTOS GERAIS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL** 255
 - 3.1 **Responsabilidade estatal por atos legislativos** 257
- 4 **RESPONSABILIDADE PENAL** 259

X LICENCIAMENTO AMBIENTAL 267

- 1 **CONSIDERAÇÕES GERAIS** 268
- 2 **O EIA/RIMA** 271
- 3 **AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS** 274
- 4 **RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237 DE 1997** 275

- 5 LICENCIAMENTO DE ACORDO COM A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011 280
 - 5.1 Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida 281
 - 5.2 Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade 282
 - 5.3 Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do Sisnama, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias 283
 - 5.4 Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do Sisnama, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios 284
 - 5.5 Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente 284
 - 5.6 Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios 285
 - 5.7 Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico 285
 - 5.8 Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade 287
 - 5.9 O licenciamento ambiental no Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC 290
- 6 LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM SEDE PRETORIANA 291
- 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 302

XI ZONEAMENTO AMBIENTAL E O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA 305

- 1 CONSIDERAÇÕES GERAIS 306
- 2 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NOS EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO PARA MANUTENÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO 311
- 3 NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL 313
- 4 O JULGAMENTO DA JURIDICIDADE DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A REDUÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL POR MEIO DE PREVISIBILIDADE TÉCNICA 321

5	O NOVO ATO REGULAMENTAR SOBRE A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL – DECRETO Nº 6.848/2009	325
---	-------------------------------------------------------------------------------	-----

XII PODER DE POLÍCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL 327

1	CONSIDERAÇÕES GERAIS	328
2	CONCEITO	328
3	LIMITES E A EXTENSÃO DO PODER DE POLÍCIA	333
3.1	Conciliação da ordem e da liberdade	333
3.2	A proporcionalidade e o poder de polícia	334
3.2.1	Proporcionalidade e razoabilidade	336
3.2.2	Linhas evolutivas do princípio da proporcionalidade	339
3.2.3	Os subprincípios da proporcionalidade	341
3.3	Ilegalidade dos atos de polícia ambiental	342
4	ATRIBUTOS	345
5	FORMAS DE ATUAÇÃO	353
6	MEIO AMBIENTE E A ATIVIDADE DE POLÍCIA	353
7	PENALIDADES ORIUNDAS DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL	355
8	DA GRADAÇÃO DAS PENAS EM SEDE AMBIENTAL	356
9	PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL EM SEDE PRETORIANA	358

XIII A TUTELA PROCESSUAL DO MEIO AMBIENTE 365

1	CONSIDERAÇÕES GERAIS	366
2	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	366
3	MANDADO DE SEGURANÇA	369
4	MANDADO DE INJUNÇÃO	370
5	AÇÃO POPULAR	371
6	AÇÃO CIVIL PÚBLICA	375

XIV REGULAÇÃO AMBIENTAL 385

1	O BRASIL COMO ESTADO REGULADOR	390
2	REGULAÇÃO SETORIAL DESCENTRALIZADA: TENDÊNCIA INTERNACIONAL	391
3	INFLUXOS ESTRANGEIROS ABSORVIDOS NA CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL	392
4	NATUREZA JURÍDICA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	395

5 AUTONOMIA REGULATÓRIA 397

6 CONCLUSÃO 400

XV RESÍDUOS SÓLIDOS E A LEI 12.305/2010 403

1 CONSIDERAÇÕES GERAIS 404

2 CONCEITOS GERAIS APLICÁVEIS À PNRS 407

2.1 Acordo setorial 407

2.2 Área contaminada 411

2.3 Área órfã contaminada 411

2.4 Ciclo de vida dos produtos 412

2.5 Coleta seletiva 413

2.6 Controle social 415

2.7 Destinação final ambientalmente adequada 421

2.8 Disposição final ambientalmente adequada 424

2.9 Geradores de resíduos sólidos 428

2.10 Gerenciamento de resíduos sólidos 429

2.11 Gestão integrada de resíduos sólidos 429

2.12 Logística reversa 430

2.13 Padrões sustentáveis de produção e consumo 433

2.14 Reciclagem 434

2.15 Rejeitos 435

2.16 Resíduos sólidos 436

2.17 Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos 440

2.18 Reutilização 444

2.19 Serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos 444

REFERÊNCIAS 447